

УДК 346

**ПРАВОВОЙ ОБЗОР И АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКЛЮЧЕНИЯ И
ИСПОЛНЕНИЯ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ****Черкасов Артем Юрьевич,**

Аспирант,

Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, Стремянный пер. д. 36,

Москва, Россия

looki45@mail.ru

Миршавка Владислав Валерьевич,

Магистр

Российский государственный гуманитарный университет, Миусская площадь, д.6, Москва,

Россия

vladislavmirshavka@gmail.com

Аннотация

В статье рассматриваются ключевые аспекты развития государственно-частного партнёрства в Российской Федерации с акцентом на концессионные соглашения как одну из его форм. Приведён анализ нормативно-правовой базы, регулирующей заключение и исполнение концессий, а также подробно описаны основные проблемы, препятствующие эффективной реализации концессионных механизмов: правовая фрагментарность, дефицит квалификации у публичных партнёров, ограниченность государственной поддержки, низкая инвестиционная привлекательность проектов, отсутствие прозрачности и риски изменения условий соглашений. В завершении предложены меры, направленные на устранение выявленных проблем и повышение эффективности концессионной деятельности в России.

Ключевые слова: государственно-частное партнёрство, концессионное соглашение, ГЧП, концессия, публичный партнёр, частный инвестор, инфраструктура, правовое регулирование, инвестиционная привлекательность, муниципалитет, риски, нормативно-правовая база.

**LEGAL REVIEW AND CURRENT ISSUES IN THE CONCLUSION AND
IMPLEMENTATION OF CONCESSION AGREEMENTS****Cherkasov Artem Yurievich,**

Graduate student,

Russian Economic University named by G.V. Plekhanov, Stremyanny Pereulok, 36, Moscow,

Russia

looki45@mail.ru

Mirshavka Vladislav Valeryevich,

Master's student,

Russian State University for the Humanities Mius Square, 6, Moscow, Russia

vladislavmirshavka@gmail.com

ABSTRACT

The article examines the key aspects of the development of public-private partnerships (PPP) in the Russian Federation, with a focus on concession agreements as one of its forms. It provides an overview of the regulatory framework governing the conclusion and implementation of concessions, and presents a detailed analysis of the main issues hindering the effective use of concession mechanisms: legal fragmentation, lack of qualification among public partners, limited government support, low investment attractiveness of projects, lack of transparency, and risks of unilateral changes to agreements. The article concludes with proposals aimed at addressing these challenges and enhancing the efficiency of concession activities in Russia.

Keywords: public-private partnership, concession agreement, PPP, concession, public partner, private investor, infrastructure, legal regulation, investment attractiveness, municipality, risks, regulatory framework.

Развитие эффективных форм взаимодействия между государством и бизнесом является важным условием для проведения результативной экономической политики, стимулирования инноваций и модернизации инфраструктуры.

Государственно-частное партнёрство (ГЧП) представляет собой особую форму сотрудничества государства и частного сектора, направленную на реализацию социально значимых проектов в различных отраслях. Это взаимодействие предполагает объединение усилий публично-правовых образований и частных компаний с учётом интересов и целей обеих сторон. [3, с. 5-7]

Механизмы ГЧП позволяют государству передавать часть своих функций частному сектору, тем самым снижая нагрузку на бюджет, привлекая частные инвестиции, управленческий опыт и предпринимательскую инициативу. Это способствует повышению эффективности использования государственных и муниципальных ресурсов, а также внедрению конкурентных принципов в сферы, которые ранее находились под полным контролем государства. В результате удаётся повысить качество управления и устранить многие системные проблемы в инфраструктуре.

Концессионное соглашение в Российской Федерации – это форма государственно-частного партнёрства, при которой государство (публичный партнёр) передаёт частной компании (концессионеру) на определённый срок право владения, пользования и/или распоряжения государственным или муниципальным имуществом для создания, реконструкции и (или) эксплуатации объектов, как правило, в сфере инфраструктуры. [1, с. 3].

Концессионное соглашение в Российской Федерации регулируется в первую очередь Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Этот закон устанавливает правовые и организационные основы заключения, исполнения, изменения и прекращения концессионных соглашений, а также права и обязанности сторон. В соответствии с ним концессионером может быть как российское, так и иностранное юридическое лицо либо индивидуальный предприниматель, а концедентом

выступает государственный орган или орган местного самоуправления, уполномоченный на распоряжение имуществом.

Закон № 115-ФЗ определяет перечень объектов, которые могут быть переданы в концессию, требования к условиям соглашения, порядок проведения конкурса, если соглашение заключается на конкурсной основе, а также основания для отказа в заключении соглашения. Он также регулирует порядок взаимодействия сторон на всех этапах реализации проекта, включая передачу имущества концессионеру, его содержание, модернизацию, использование в соответствии с целевым назначением, а по окончании срока – возврат государству.

Помимо основного закона, концессионные соглашения регулируются рядом других нормативных актов, в зависимости от сферы применения. Например, в сфере жилищно-коммунального хозяйства дополнительно применяются положения Жилищного кодекса Российской Федерации, а в сфере транспорта – федеральные законы, регулирующие автомобильные дороги и дорожную деятельность. Также применяются положения Гражданского кодекса Российской Федерации, в частности, в части общих норм о гражданско-правовых договорах. [4, с. 4].

Особенности правового регулирования могут также быть предусмотрены в специальных федеральных законах, регулирующих государственно-частное партнёрство (например, закон № 224-ФЗ от 13 июля 2015 года «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации»), [2, с. 5] хотя сам по себе 115-ФЗ действует автономно и представляет собой самостоятельный механизм ГЧП.

Кроме того, в процессе реализации концессионного соглашения могут возникать правовые отношения, регулируемые налоговым, бюджетным и земельным законодательством. Например, порядок предоставления земельных участков для реализации концессии определяется Земельным кодексом, а бюджетные обязательства концедента регулируются Бюджетным кодексом Российской Федерации. Также применяются акты Правительства Российской Федерации, регулирующие порядок проведения конкурсов, формы типовых соглашений, стандарты раскрытия информации о концессиях и иные вопросы.

Таким образом, концессионное соглашение представляет собой комплексный правовой инструмент, основанный на специальном федеральном законе, но затрагивающий также нормы гражданского, бюджетного, земельного, градостроительного и иного законодательства.

Концессионное соглашение является сложным юридическим механизмом, которое регулируется большим количеством нормативно-правовых актов. В связи с этим, не редки случаи возникновения споров между участниками концессионного соглашения и бюрократические проблемы, мешающие заключению и исполнению концессионных соглашений. Так, например, можно выделить следующие актуальные проблемы в практике концессионных соглашений:

1. Правовая фрагментарность и коллизии законодательства

Несмотря на наличие специального федерального закона № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», правовое регулирование концессий остаётся фрагментарным и подверженным коллизиям. Концессионная деятельность затрагивает целый ряд других законодательных актов – Гражданский, Бюджетный, Земельный, Жилищный кодексы, а также федеральные законы об инвестициях, об энергетике, о ГЧП (№ 224-ФЗ) и другие.

Многие ключевые аспекты концессионных проектов, такие как предоставление земельных участков, оформление сервитутов, градостроительные процедуры, тарификация и порядок привлечения бюджетных ассигнований, регулируются

разрозненно, а нормы зачастую не согласованы между собой. В ряде случаев отсутствует прямое указание на допустимость применения концессий в отдельных сферах, что вызывает у правоприменителей правовую неопределённость.

В связи с этим, по нашему мнению, видится необходимым закрепить в ФЗ №115 все основные положения и основную терминологию, которая на практике часто используется в концессионных соглашениях или разработать специальный подзаконный акт, которые будет учитывать вышеуказанные положения.

2. Недостаточная квалификация публичных партнёров

Муниципальные и региональные органы власти часто испытывают нехватку компетенций в подготовке, структурировании и сопровождении концессионных проектов. В отличие от федерального уровня, на местах отсутствует методическая поддержка, кадровая база и финансирование для проведения предпроектной проработки (разработка ТЭО, юридическая и техническая экспертиза, анализ жизненного цикла объекта).

В результате подготавливаемые конкурсные процедуры либо не интересны инвесторам (из-за высокой неопределённости условий), либо приводят к заключению рискованных соглашений, что в будущем создаёт угрозу их досрочного расторжения или неисполнения. Существует практика формального заключения концессий «для галочки» — без реального наполнения, либо с перекладыванием всех рисков на концессионера.

В настоящий момент считаем необходимым установить более жесткие правила для публичных партнёров по подготовке конкурсной документации для концессионных положений, которая не включала бы в себя размытые формулировки и не создала бы правовую неопределённость для потенциальных концессионеров. [5, с. 12]

3. Ограниченность финансовой и институциональной поддержки со стороны государства

В большинстве регионов и муниципалитетов отсутствуют инструменты бюджетной поддержки концессий. Применение механизмов государственно-частного софинансирования, гарантирования доходности или компенсации затрат (например, в форме минимального гарантированного дохода или возвратных субсидий) ограничено и в значительной степени непрозрачно.

Кроме того, инвестиции в социальную и коммунальную инфраструктуру, в отличие от транспорта и энергетики, редко приносят высокую доходность, что делает невозможным возврат вложений без участия государства. Однако в условиях бюджетных ограничений органы власти предпочитают избегать долгосрочных обязательств, тем самым снижая привлекательность концессий.

4. Низкая инвестиционная привлекательность проектов на местах

Большинство проектов, особенно в сфере ЖКХ, реализуются в малых населённых пунктах с изношенной инфраструктурой и слабой платёжной дисциплиной населения. Инвесторы сталкиваются с необходимостью масштабной реконструкции объектов при отсутствии платёжеспособного спроса и рыночной доходности. [6, с. 1].

В таких условиях без участия бюджета реализация концессий становится нецелесообразной. Тем не менее, многие регионы не готовы предоставить финансовую поддержку или компенсировать инвестиционные затраты. Также наблюдается проблема низкой окупаемости из-за демографической депопуляции малых городов и посёлков.

Однако, при реконструкции административной и жилищно-коммунальной инфраструктуры повышается привлекательность таких малых населённых пунктов, в связи с увеличением качества в жизни в таком населённом пункте. В связи с этим, образуется так называемый «замкнутый круг», когда для повышения уровня жизни необходима реализация концессионных соглашений для реконструкции инфраструктуры населённого

пункта, а такая реконструкция затруднительна при низкой популярности такого населенного пункта.

На наш взгляд, данную проблему поможет решить более обширное государственное финансирование муниципалитетов для обеспечения их платежеспособности и, соответственно, возможности привлечения частных предпринимателей для заключения и исполнения концессионных соглашений. Данные обстоятельства в будущем повысят привлекательность таких населенных пунктов, что потенциально повысит доходы такого населенного пункта.

5. Низкий уровень прозрачности и публичности концессионной деятельности [3, с. 7].

Несмотря на наличие Единого реестра концессионных соглашений, в котором формально должна содержаться информация обо всех соглашениях, реализуемых в стране, доступ к актуальной и полной информации часто затруднён. Многие регионы не публикуют документацию, отчёты о реализации проектов, изменения условий соглашений, результаты мониторинга.

Это ограничивает общественный и профессиональный контроль за реализацией концессий, снижает доверие к механизму и затрудняет обмен опытом между субъектами Российской Федерации. Прозрачность – ключевой элемент устойчивости концессионной модели, и её отсутствие является серьёзной проблемой.

В связи с этим, мы предлагаем установить более жесткие требования и установить ответственность для должностных лиц за несвоевременную или неполноценную публикацию сведений о заключении и исполнении концессионных соглашений.

6. Риски одностороннего изменения условий и нестабильность соглашений

Концессионные соглашения в России подвержены рискам вмешательства со стороны органов власти. Особенно это касается случаев смены руководства в регионе или в муниципалитете, когда новые власти стремятся расторгнуть ранее заключённые соглашения или изменить их условия.

Механизмы защиты инвестора от произвольных решений пока недостаточно развиты. Арбитражная практика остаётся нестабильной и нередко допускает признание соглашений недействительными по формальным основаниям (например, нарушению конкурсных процедур или полномочий подписантов в мелких формальных деталях).

На наш взгляд, видится необходимым установить более прозрачные правила расторжения в одностороннем порядке или изменения концессионных соглашений со стороны органов публичной власти, исключить возможность недобросовестного поведения путем изменения или расторжения концессионного соглашения из-за мелких формальных недочетов конкурсной документации. Такие изменения позволят повысить привлекательность концессионной деятельности, и еще больше защитят права инвесторов.

Таким образом, эффективное использование концессионного механизма в России тормозится сочетанием правовых пробелов, институциональной слабости, экономических рисков и ограниченного участия государства.

Для преодоления этих проблем необходим комплекс мер: совершенствование законодательства, развитие механизмов финансирования, обучение кадров в органах власти, повышение прозрачности и внедрение стандартов «best practices» на всех уровнях.

Список литературы:

1. Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 № 115-ФЗ // СЗ РФ. 25.07.2005. N 30 (ч. II), ст. 3126.
2. Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 N 224-ФЗ // 20.07.2015. N 29 (ч. I). ст. 4350.

3. Варнавский, В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В.Г. Варнавский. – М., 2005. ст. 5-7.
4. Синякова, А.Ф. Концессионные соглашения: привлечение в регион инвестиций с помощью государственно-частного партнерства / А.Ф. Синякова // Региональная экономика: теория и практика. – 2007. – №10. ст. 3-4.
5. Татаркин, А. Государство в системе отношений доверия в экономике / А. Татаркин, В. Сухих, С. Важенин // Общество и экономика. – 2006. – №10. ст. 12.
6. Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. Электронный ресурс: <http://www.minstroyrf.ru/press/okolo-40-kontsessionnykh-soglasheniy-v-rossiideystvuet-v-sfere-zhkkh>.

References:

1. Federal Law «On Concession Agreements» dated July 21, 2005 No. 115-FZ // Collected Legislation of the Russian Federation. July 25, 2005. No. 30 (Part II), Article 3126.
2. Federal Law «On Public-Private Partnership, Municipal-Private Partnership in the Russian Federation and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation» dated July 13, 2015 No. 224-FZ // July 20, 2015. No. 29 (Part I), Article 4350.
3. Varnavsky, V.G. Partnership between the State and the Private Sector: Forms, Projects, Risks / V.G. Varnavsky. – Moscow, 2005. pp. 5-7.
4. Sinyakova, A.F. Concession Agreements: Attracting Regional Investment through Public-Private Partnership / A.F. Sinyakova // Regional Economics: Theory and Practice. – 2007. – No. 10. pp. 3-4.
5. Tatarkin, A. The State in the System of Trust-Based Economic Relations / A. Tatarkin, V. Sukhikh, S. Vazhenin // Society and Economics. – 2006. – No. 10. p. 12.
6. Ministry of Construction, Housing and Utilities of the Russian Federation. Electronic resource: <http://www.minstroyrf.ru/press/okolo-40-kontsessionnykh-soglasheniy-v-rossiideystvuet-v-sfere-zhkkh>.